

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

World Health Organization (WHO) merekomendasikan ASI eksklusif sampai bayi berusia 6 bulan dan terus menyusui sampai bayi berusia 2 tahun. Pemberian ASI merupakan salah satu cara yang paling efektif dan murah untuk menurunkan Angka Kematian Bayi (WHO, 2009). Walaupun kampanye pemberian ASI telah gencar dilakukan diseluruh dunia, tetapi cakupan ASI eksklusif khususnya di negara berkembang masih rendah (Setegn *et al*, 2012).

Rendahnya cakupan ASI dipengaruhi berbagai macam faktor yaitu faktor sosiodemografik, faktor biofisik, faktor psikososial dan faktor intervensi (Shahla, Kathleen, dan Ashley, 2010). Faktor intervensi meliputi kebijakan pemerintah, dukungan sosial, dukungan petugas kesehatan, ketersediaan fasilitas menyusui, serta promosi susu formula (Li *et al*, 2008).

Aktivitas ibu menyusui di luar rumah, baik itu dengan atau tanpa membawa bayi, bekerja maupun tidak bekerja juga akan mempengaruhi aktivitas menyusui ibu (Meng *et al*, 2013). Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Republik Indonesia, diketahui persentase perempuan yang bekerja di Indonesia terus meningkat dari 47,91% di tahun 2013 menjadi 53,40% di tahun 2014. Perempuan yang bekerja di Provinsi Sumatera Barat juga terus meningkat dari 47,63% di tahun 2013 menjadi 50,65% di tahun 2014. Menyusui adalah hak setiap ibu tidak terkecuali ibu yang bekerja, dukungan sosial perlu diberikan oleh berbagai pihak seperti pemerintah, keluarga, masyarakat, pengurus tempat bekerja dan penyelenggara tempat umum untuk menjamin keberhasilan program pemberian ASI (Cohen dan Wills, 1985). Dukungan instrumen dan informasi berupa tenaga konselor laktasi, leaflet dan tersedianya pojok laktasi khususnya di tempat kerja juga mampu meningkatkan durasi pemberian ASI (Mc Carter dan Rebecca, 2012).

Berdasarkan penelitian sebelumnya, 94% ibu pernah melakukan aktivitas menyusui di tempat umum. Kurangnya fasilitas, dukungan serta anggapan negatif dan pengunjug maupun penyelenggara tempat umum menjadi salah satu kendala dalam pemberian ASI di luar rumah (Camiletti, 2000). Kesulitan yang dialami ibu dalam memberikan ASI di luar rumah, juga menjadi salah satu alasan dalam pemberian susu formula sebelum waktunya (Li *et al*, 2004 & Weber *et al*, 2011).

Permasalahan mengenai pemberian ASI juga terjadi di Indonesia. Untuk meningkatkan cakupan ASI eksklusif di Indonesia, pemerintah telah membuat kebijakan terkait pemberian ASI yaitu Peraturan Pemerintah nomor 33 tahun 2012 tentang pemberian ASI eksklusif yang mewajibkan pemerintah pusat, daerah, pengurus tempat kerja dan penyelenggara tempat umum untuk mendukung ibu menyusui agar dapat memberikan ASI eksklusif kepada bayinya sampai bayi berusia 6 bulan.

Penjelasan yang lebih rinci mengenai dukungan penyelenggara tempat umum terhadap pemberian ASI diatur dalam Permenkes nomor 15 tahun 2013 tentang tata cara penyediaan fasilitas menyusui dan atau memerah ASI. Bentuk dukungan yang dimaksud dalam pasal 3 ayat 4 meliputi 4 aspek yaitu : a) penyediaan fasilitas khusus untuk menyusui dan/atau memerah ASI; b) pemberian kesempatan kepada ibu yang bekerja untuk memberikan ASI eksklusif kepada bayi atau memerah ASI selama waktu kerja di tempat kerja; c) pembuatan peraturan internal yang mendukung keberhasilan program pemberian ASI eksklusif; dan d) penyediaan tenaga terlatih pemberian ASI.

Dengan adanya kebijakan tersebut, diharapkan dapat meningkatkan cakupan ASI eksklusif di Indonesia. Tetapi penerbitan PP no 33 tahun 2012 serta Permenkes no 15 tahun 2013 ternyata belum mampu meningkatkan cakupan ASI eksklusif secara signifikan. Belum berhasilnya tujuan dari suatu kebijakan dapat terjadi karena kebijakan tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya (*nonimplementation*) dan karena gagal dalam pelaksanaannya (*unsuccessful implementation*) (Widodo, 2011). Komunikasi yang terjalin antara pelaksana kebijakan dan sasaran kebijakan, sikap dari pelaksana kebijakan dalam menindaklanjuti kebijakan, kesiapan sumber daya dalam melaksanakan kebijakan,

dan kondisi lingkungan dalam mendukung kebijakan merupakan berbagai faktor yang juga menentukan kebijakan dapat berhasil atau tidak (Subarsono, 2005).

Kendala pemanfaatan ruang ASI dalam penerapan ASI Eksklusif di Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak ditemukan bahwa hampir semua informan ibu menyusui dan pejabat serta tenaga kesehatan mengatakan fasilitas pendukung ruang ASI harus diperbaiki, untuk peranan kebijakan atasan didapatkan hasil sebagian besar dari informan menyusui mengatakan ada kendala dalam penerapan kebijakan atasan ketika ibu mau melaksanakan proses pemberian ASI eksklusif di kantor, serta faktor hambatan lain yang dirasakan ibu menyusui adalah beban kerja yang banyak (Handayani, 2011).

Cakupan pemberian ASI Eksklusif di Indonesia pada tahun 2015 sebesar 55,7%. Cakupan pemberian ASI Eksklusif Provinsi Sumatera Barat tahun 2012 mencapai 71,4% (Kemenkes RI, 2013) dan pada tahun 2015 meningkat yaitu 75% (Kemenkes RI, 2016). Cakupan pemberian ASI eksklusif yang bersumber dari data profil Dinas Kesehatan Kota Padang tahun 2013 diketahui mencapai persentase 64,3%, meningkat pada tahun 2014 yaitu 72,14%, namun pada tahun 2015 capaian ASI Eksklusif mengalami penurunan yaitu sebesar 70,74%, dan pada tahun 2016 meningkat yaitu sebesar 72,2%. Berdasarkan data tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa cakupan ASI eksklusif ini masih berada di bawah target nasional yaitu 80%. Hal ini disebabkan karena pemberian MP ASI sebelum ASI keluar, kurangnya rasa percaya diri ibu, ibu kembali bekerja setelah cuti bersalin, gencarnya promosi susu formula, kurangnya dukungan fasilitas melahirkan terhadap rawat gabung dan IMD, kurangnya dukungan kebijakan di kantor dan pemberian ijin menyusui serta kurangnya fasilitas ruang laktasi di kantor dan tempat umum.

Adanya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah no 33 tentang ASI eksklusif selanjutnya telah disosialisasikan ke lintas sektor, sehingga lahir Perwako Kota Padang nomor 7 tahun 2015 tentang penyediaan ruang menyusui dan atau memerah ASI. Perwako tersebut mulai berlaku pada tanggal diundangkan yaitu pada tanggal 20 maret 2015 dengan tujuan agar semua ibu mendapatkan perlindungan untuk menyusui dan bayi mendapatkan ASI eksklusif.

Model implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Edwards III menunjukan empat faktor atau variabel yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Empat variabel tersebut adalah komunikasi, disposisi, sumber daya, dan kondisi lingkungan.

Berdasarkan hasil wawancara awal dengan pemegang program ASI eksklusif, Dinas Kesehatan Kota Padang sudah melakukan sosialisasi dan mengundang seluruh instansi pemerintah, rumah sakit, perusahaan swasta, BUMN, hotel, dan pusat perbelanjaan di kota Padang pada bulan Agustus 2015. Hasil pertemuan tersebut menjelaskan bahwa Perwako no 7 tahun 2015 tentang penyediaan ruang menyusui di tempat kerja dapat diterima dengan baik, namun membutuhkan waktu dalam proses pelaksanaannya dikarenakan keterbatasan dana untuk menyediakan ruang khusus dan penyediaan alat untuk ruang menyusui di tempat kerja.

Hasil penelitian mengenai analisis implementasi kebijakan pemberian ASI eksklusif bagi ibu bekerja menunjukkan bahwa masih banyak instansi yang belum menyediakan ruang laktasi di tempat kerja. Instansi swasta tidak menerima informasi kebijakan dan belum ada alokasi dana, tenaga dan sarana khusus untuk pelaksanaan kebijakan (Henderawaty, 2014).

Sedangkan hasil penelitian tentang implementasi kebijakan pemberian ASI di perusahaan swasta belum berjalan dengan baik. Hal ini disebabkan karena perusahaan belum membuat peraturan internal secara tertulis yang mendukung implementasi pemberian ASI eksklusif, belum tersedianya tenaga kesehatan khusus yang terlatih sebagai konselor ASI, komunikasi dan sosialisasi implementasi kebijakan antara implementor dengan pekerja perempuan belum berjalan baik (Melissa, 2014).

Berdasarkan uraian tersebut, peneliti tertarik untuk menganalisis implementasi Kebijakan Peraturan Walikota nomor 7 tahun 2015 tentang Penyediaan Ruang Menyusui di Kota Padang.

B. Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang di atas, maka masalah penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah penyampaian informasi dalam pelaksanaan Perwako no 7 tahun 2015 tentang penyediaan ruang menyusui di Kota Padang ?
2. Bagaimanakah ketersediaan sumber daya dalam melaksanakan kebijakan Perwako no 7 tahun 2015 tentang penyediaan ruang menyusui di Kota Padang ?
3. Bagaimanakah sikap implementor dalam menindaklanjuti kebijakan Perwako no 7 tahun 2015 tentang penyediaan ruang menyusui di Kota Padang ?
4. Bagaimanakah kondisi lingkungan dalam mendukung kebijakan Perwako no 7 tahun 2015 tentang penyediaan ruang menyusui di Kota Padang ?

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Umum
Secara umum penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi Kebijakan Peraturan Walikota nomor 7 tahun 2015 tentang penyediaan ruang menyusui di Kota Padang.
2. Tujuan Khusus
 - a. Menganalisis proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan dalam implementasi Perwako no 7 tahun 2015 tentang penyediaan ruang menyusui di Kota Padang
 - b. Menganalisis sumber daya yang digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan (sumber daya manusia, dana, fasilitas) dalam implementasi Perwako no 7 tahun 2015 tentang penyediaan ruang menyusui di Kota Padang
 - c. Menganalisis sikap implementor dalam menindaklanjuti kebijakan Perwako no 7 tahun 2015 tentang penyediaan ruang menyusui di Kota Padang

- d. Menganalisis kondisi lingkungan dalam mendukung kebijakan Perwako no 7 tahun 2015 tentang penyediaan ruang menyusui di Kota Padang

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis/Ilmiah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu pengetahuan di bidang kesehatan masyarakat. Selain itu, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan referensi untuk penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintahan Kota Padang, hasil penelitian dapat memberikan masukan dalam melaksanakan pelaksanaan penyediaan ruang menyusui di Kota Padang.
- b. Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan dapat menambah pengalaman belajar dalam mengaplikasikan ilmu yang telah didapat selama perkuliahandan menambah wawasan pengetahuan.
- c. Diharapkan dapat menambah wawasan masyarakat tentang gambaran penyediaan ruang menyusui.

